Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5428

16. 08. 96

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Sielaff, Brigitte Adler, Ernst Bahr, Christel Deichmann, Dr. Marliese Dobberthien, Annette Faße, Achim Großmann, Hans-Joachim Hacker, Klaus Hagemann, Dr. Liesel Hartenstein, Stephan Hilsberg, Marianne Klappert, Dr. Hans-Hinrich Knaape, Thomas Krüger, Detlev von Larcher, Klaus Lennartz, Dr. Elke Leonhard, Christoph Matschie, Markus Meckel, Ulrike Mehl, Ursula Mogg, Manfred Opel, Georg Pfannenstein, Margot von Renesse, Dr. Hansjörg Schäfer, Gudrun Schaich-Walch, Horst Schmidbauer (Nürnberg), Heinz Schmitt (Berg), Dietmar Schütz (Oldenburg), Wieland Sorge, Wolfgang Spanier, Antje-Marie Steen, Dr. Gerald Thalheim, Matthias Weisheit, Lydia Westrich, Dr. Wolfgang Wodarg, Heidemarie Wright
— Drucksache 13/5297 —

Antidumping-Gesetz zum Schutz der Landwirtschaft vor ruinösen Preiskämpfen des Lebensmittelhandels

Die Preissituation bei vielen landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist derzeit ruinös. Lebensmittel dienen als Lockvogel-Angebote der Handelsketten und werden zu Billigstpreisen in Supermärkten verschleudert. Hierin äußert sich eine völlig falsche Einstellung zum Wert von Lebensmitteln.

Die französische Regierung hat kürzlich zum Schutze der Landwirtschaft gegen die Marktmacht der Handelsunternehmen ein Antidumping-Gesetz verabschiedet, das den Lebensmittelketten untersagt, Lebensmittel unter dem Einkaufspreis zu verkaufen.

1. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes Constantin Frhr. Heereman von Zuydtwyck, der von einem „gnadenlosen Wettbewerb der Handelsgiganten" bzw. des Vorsitzenden der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, der von einem „gnadenlosen Preiskampf" bei landwirtschaftlichen Produkten spricht?

   Wenn ja, welche Initiativen hat sie zur Änderung dieser Lage unternommen?

   Wenn nein, wie begründet sie ihre Ablehnung?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 14. August 1996 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Nach Einschätzung der Bundesregierung besteht im Bereich des Handels intensiver Wettbewerb, von dem auch landwirtschaftliche Produkte erfaßt sind. Die Preise bestimmen sich dabei entsprechend den Prinzipien der Marktwirtschaft grundsätzlich nach dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Der mit diesem Wettbewerb einhergehende Preisdruck schlägt sich entsprechend in den Erzeugereinkommen nieder. Die Bundesregierung hat nicht die Absicht, niedrige Endverbraucherpreise, die sich entsprechend den Verbraucherpräferenzen am Markt herausgebildet haben, durch gesetzgeberische Maßnahmen zu korrigieren und damit in die unternehmerische Preisgestaltungsfreiheit einzugreifen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung nach einem Antidumping-Gesetz auch in Deutschland, wie es von der französischen Regierung kürzlich erlassen worden ist, um die französischen Landwirte vor der ruinösen Preispolitik der Handelsketten zu schützen?

   Hält die Bundesregierung ein solches Gesetz für geeignet, der aggressiven Niedrigpreispolitik des Handels Einhalt zu gebieten?

   Wenn ja, ist die Bundesregierung bereit, ein solches Gesetz dem Deutschen Bundestag baldmöglichst zur Beratung zuzuleiten?

Das französische Gesetz vom 1. Juli 1996 verfolgt nicht das Ziel, die französischen Landwirte vor der Preispolitik der Handelsketten zu schützen. Es betrifft vielmehr den Verkauf an Letztverbraucher und hat damit in erster Linie den Schutz kleiner und mittlerer Handelsunternehmen im Auge. Das französische Gesetz verbietet zum einen Niedrigpreispraktiken, die darauf gerichtet sind oder zur Folge haben, andere Unternehmen vom Markt zu verdrängen. Insofern entspricht es der Regelung des § 26 Abs. 4 des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wie auch des § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Danach sind Niedrigpreisstrategien marktmächtiger Unternehmen in Verdrängungsabsicht unzulässig. Das gleiche gilt für die Ausnutzung überlegener Marktmacht gegenüber kleinen oder mittleren Wettbewerbern in einer Weise, daß daraus die Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung der strukturellen Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb erwächst. Das französische Gesetz enthält darüber hinaus ein grundsätzliches Verbot des Verkaufs zu Verlustpreisen. Entsprechende Überlegungen sind im Rahmen der Novellen des GWB und des UWG wiederholt erörtert, jedoch von Bundesregierung und Parlament als marktwirtschaftswidriger Eingriff in die unternehmerische Freiheit stets abgelehnt worden. Ein Verbot des Verkaufs unter Einkaufspreis würde einen Einstieg in die Preisreglementierung bedeuten, Behörden und Gerichte vor nahezu unlösbare Vollzugsprobleme stellen und die Anpassungsflexibilität der Wirtschaft verringern. Die Verbraucher würden mit Preissteigerungen belastet. Die Bundesregierung hält daher weiterhin an ihrer ablehnenden Haltung gegenüber einem generellen, vom Kriterium der Marktmacht unabhängigen Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis fest.

3. Hält die Bundesregierung die Entwicklung auf dem Lebensmittelmarkt, auf dem z. B. im Discountbereich fünf Unternehmen nahezu 95 Prozent des Umsatzes erzielen, für weiterhin tolerierbar?

   Wird die Bundesregierung sich einer weiteren Konzentration auf diesem Sektor entgegenstellen?

Die Konzentrationsentwicklung im Handel verläuft in den einzelnen Bereichen unterschiedlich. Im Lebensmitteleinzelhandel ist der Konzentrationsgrad höher als in anderen Bereichen des Handels.

Der Anteil der zehn führenden Anbieter am Marktvolumen des funktionalen Lebensmitteleinzelhandels erreichte nach den letzten empirisch gesicherten Angaben der Monopolkommission (Sondergutachten zu Marktstruktur und Wettbewerb im Handel) im Jahre 1992 eine Größenordnung von ca. 60 %.

Eine Marktabgrenzung, die sich nur auf bestimmte Vertriebsformen bezieht, gibt es nicht. Dies gilt auch für den Lebensmitteldiscountbereich. Nahrungs- und Genußmittel werden in den verschiedensten Vertriebsformen angeboten und stehen damit insgesamt in einem Wettbewerbsverhältnis.

Trotz des seit langem anhaltenden Konzentrationsprozesses gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß die Wettbewerbsintensität im Einzelhandel nachläßt. Der Druck auf den Beschaffungsmärkten des Handels ist nach Auffassung des Bundeskartellamtes und der Monopolkommission Ausdruck scharfen Wettbewerbs und nicht Folge überragender Marktmacht von wenigen Großunternehmen. Solange die Märkte vom Wettbewerb gesteuert werden, besteht nach Auffassung der Bundesregierung kein Anlaß für ein Einschreiten des Gesetzgebers.

4. Welche anderen Initiativen wird die Bundesregierung z. B. zur Änderung des Kartellrechtes ergreifen, um die Interessen der Landwirtschaft gegenüber Verarbeitung und Handel stärker zum Tragen kommen zu lassen?

   Sind Verschärfungen des Wettbewerbsrechtes bezüglich Auslistungsfristen und -gründen nach französischem Vorbild geplant?

   Welche Maßnahmen zum Schutz vor einem Verkauf unter Einstandspreis wird der Entwurf für eine Novelle des Wettbewerbsrechtes ggf. enthalten, der derzeit erarbeitet wird?

Die geplante Novellierung des Kartellrechts (6. GWB-Novelle) steht im Zeichen der Stärkung des Wettbewerbs. Dabei geht es auch um eine Anpassung des deutschen an das europäische Wettbewerbsrecht, wo es geboten erscheint. Das EG-Recht kennt nur einen allgemein gehaltenen Mißbrauchs- bzw. Diskriminierungstatbestand, der an das Merkmal Marktbeherrschung anknüpft. Zusätzliche Sondervorschriften, wie z. B. die Vorgabe von Auslistungsfristen und -gründen oder ein Verbot des Verkaufs unter Einkaufspreis würden dem Konzept der GWB-Novelle zuwiderlaufen. Die Bundesregierung lehnt solche Regelungen als marktwirtschaftswidrige Eingriffe in die unternehmerische Freiheit ab.

Um nachteiligen Abhängigkeiten der Ernährungsindustrie entgegenzuwirken, wird es in erster Linie auf die effektive Anwendung der bestehenden Instrumentarien des Kartellrechts, insbesondere der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht, ankommen.

Für die zur Stärkung der Wettbewerbsposition der Verarbeitungsunternehmen notwendige Strukturanpassung durch Zusammenschlüsse bietet das GWB den notwendigen Rahmen. Eine rentablere Produktion z. B. in der Molkereiwirtschaft sowie bei Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen würde auch der zuliefernden Landwirtschaft zugute kommen, die ihrerseits Erzeugergemeinschaften zur Verbesserung der Marktstellung bilden kann. Die weitaus größte Zahl der hierzu erforderlichen Zusammenschlüsse im Verarbeitungsbereich dürfte wettbewerbsrechtlich unproblematisch sein. Die geltenden Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen stehen einer Strukturbereinigung nicht im Wege.

5. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß die 1983 mit den Handelsketten und Lebensmittelherstellern erarbeitete Selbstverpflichtungserklärung („Berliner Erklärung"), „zukünftig auf systematischen Verkauf unter Einkaufspreis zu verzichten" gescheitert ist?

   Hat die Bundesregierung die Einhaltung der Selbstverpflichtung angemahnt?

   Wenn ja, wann?

   Was hat sie im einzelnen unternommen?

Die „Berliner Erklärung" von 1983 war keine rechtlich verbindliche Vereinbarung der beteiligten Einzelhandelsunternehmen über die Einhaltung bestimmter Preisuntergrenzen, sondern ein freiwilliger Verzicht auf Formen extremen Niedrigpreiswettbewerbs im Lebensmitteleinzelhandel. Als solche hat die „Berliner Erklärung" in der Folgezeit auch Wirkung gezeigt. Wegen des nicht bindenden Charakters der Erklärung kann ihre Einhaltung jedoch nicht angemahnt werden, jedenfalls nicht unter Hinweis auf Sanktionen. Das Bundeskartellamt und die Landeskartellbehörde Bayern haben eine Reihe von Verfahren gegen marktstarke Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels wegen des Verkaufs unter Einkaufspreisen auf der Grundlage des kartellrechtlichen Behinderungsverbots durchgeführt. Ein Verfahren wurde abgeschlossen, weil das betroffene Unternehmen die beanstandete Niedrigpreisstrategie aufgab; in anderen Fällen ließ sich die marktstarke Position der Unternehmen oder auch der Verkauf unter Einkaufspreis nicht nachweisen. In einem Verfahren der Landeskartellbehörde Bayern hob das Beschwerdegericht die Verfügung der Landeskartellbehörde, die dem Unternehmen den Verkauf von bestimmten Artikeln unterhalb des festgelegten Preises verboten hatte, wieder auf. Inzwischen scheint sich die Situation entspannt zu haben. Beschwerden über Untereinkaufspreisverkäufe beim Bundeskartellamt sind heute nur noch selten.

6. Ist die Bundesregierung der Ansicht, daß Verbraucherinnen und Verbraucher Lebensmittel nicht besonders „billig", sondern im tatsächlichen Sinne „preiswert" einkaufen sollten?

   Teilt sie die Meinung, daß die derzeitigen Handelspreise, vor allem für Milch- und Milchprodukte, dieser für die Landwirtschaft so lebenswichtigen Grundeinstellung eklatant widersprechen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die Verbraucher bei ihren Kaufentscheidungen zu bevormunden. Grundsätzlich sollte es ihnen überlassen bleiben, was sie als „billig" bzw. „preiswert" empfinden.

7. Hält die Bundesregierung die ruinösen Preisverhältnisse bei bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen für geeignet, die in ihrem Programm „Der Künftige Weg – Agrarstandort Deutschland sichern" festgelegten Ziele einer leistungsfähigen, marktorientierten und umweltverträglichen Landbewirtschaftung zu erreichen?

Die Preisentwicklung verläuft bei einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen uneinheitlich und unterliegt vielfältigen Einflußfaktoren. Auf Druck der Bundesregierung wurden im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 u. a. gezielte Maßnahmen zur Marktentlastung beschlossen. Diese haben maßgeblich zu einer Stabilisierung der Preise insbesondere im Getreidebereich beigetragen. Eine deutliche Anhebung haben die Getreidepreise aufgrund der hohen Weltmarktpreise erfahren.

Auch die Erzeugerpreise für Schweine haben sich im Vergleich zum Vorjahr positiv entwickelt. Bei Rindern sind die Preise infolge der BSE-Problematik nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten EU gesunken. Für die Rindfleischerzeuger hat die EU deshalb bereits Gemeinschaftsmittel als Beitrag zum Schadensausgleich bereitgestellt. Weitere Anstrengungen der Wirtschaft wie auch der EU sind erforderlich, um die Verbrauchernachfrage zu stabilisieren und die Produktion der verringerten Nachfrage anzupassen.

Die Erzeugerpreise für Milch sind seit einigen Monaten rückläufig. Die zum 1. Oktober 1995 von der Milchwirtschaft vorgenommenen Preisanhebungen bei den Eckprodukten des weißen Sortiments wurden wieder zurückgenommen, da sie nicht durchsetzbar waren.

Die Bundesregierung geht aber davon aus, daß längerfristig auch die Märkte bei Milch und Rindfleisch zur Erreichung des Ziels einer leistungsfähigen, marktorientierten und umweltverträglichen Landbewirtschaftung beitragen.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung Vorstellungen, nach denen Landwirte mittelfristig in der Lage sein müssen, ihre Einkünfte wieder weitestgehend am Markt zu erwirtschaften?

   Ist sie der Meinung, daß ein Antidumping-Gesetz dazu beitragen könnte?

Vor der Agrarreform von 1992 erfolgte die Stützung der Landwirtschaft im wesentlichen indirekt über damals zum Teil erheblich höhere Marktordnungspreise. Die am Markt zu erzielenden landwirtschaftlichen Erzeugerpreise leiteten sich in der Regel vom Interventionspreisniveau ab und spiegelten die tatsächlichen Marktverhältnisse nur ungenügend wider. Es mußten umfangreiche Mittel zur Verwertung und Lagerung der überschüssigen Produktmengen aufgewandt werden.

Mit der Reform der Europäischen Agrarpolitik wurde das Stützungssystem bei wichtigen Produkten tendenziell umgestellt auf direkte, produktbezogene Ausgleichszahlungen. Die dadurch eingeleitete Wende in der Markt- und Preispolitik läßt die Marktkräfte wieder stärker zur Geltung kommen und leistet einen Beitrag zur besseren Kalkulierbarkeit der EG-Agrarausgaben. Die gewährten direkten Ausgleichszahlungen sind auch eine Honorierung der gesellschaftlich relevanten Leistungen, die die Landwirte über die Marktleistung der Lebensmittelproduktion hinaus erbringen.

Das Engagement und die unternehmerischen Entscheidungen der Landwirte müssen auch künftig maßgebend für ihre Einkommen sein. Neben den Einnahmen aus der Produktion von Nahrungsmitteln und agrarischen Rohstoffen werden die Landwirte auch künftig Einkommen erwirtschaften, die ein Entgelt für erbrachte Leistungen z. B. in der Landschaftspflege und/oder bei Umwelttätigkeiten darstellen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333